Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 Nota over de toestand van ’s Rijks Financiën

Nr. 66

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 10 december 2015

Financiën heeft een aantal vragen voorgelegd aan de Algemene Rekenkamer over het rapport van 24 september 2015 inzake «Raming van belastingontvangsten; Aandachtspunten bij de interpretatie van de ramingcijfers in budgettaire nota’s» (Kamerstuk 34 300, nr. 44).
De Algemene Rekenkamer heeft deze vragen beantwoord bij brief van 10 december 2015. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Duisenberg

De waarnemend griffier van de commissie,
Van den Eeden

kst-34300-66
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Vraag 1
Heeft de Algemene Rekenkamer inzicht in hoe in de ons omliggende landen omgegaan wordt met de Raming van belastingontvangsten? Zijn er best practices waar we van zouden kunnen leren?

Nee, nog niet; een internationale vergelijking van de raming van belastingontvangsten maakte geen deel uit van dit onderzoek.

Vraag 2
De Algemene Rekenkamer stelt dat het CPB haar eigen ramingen heeft geanalyseerd. Zijn hier verschillen te ontdekken of lessen uit te leren?

Wij hebben zelf geen onderzoek gedaan naar de ramingsmodellen van het CPB, maar in ons rapport constateren wij wel dat het CPB zijn eigen ramingsmodellen heeft geëvalueerd en de resultaten daarvan heeft gepubliceerd. Wij verwijzen in ons rapport hiervoor naar twee evaluaties uit 2013: *Trefzekerheid van CPB-modellen 2011–2013* van het CPB zelf en het rapport van de Tijdelijke Commissie Beleidsgerichte Toetsing van het Centraal Planbureau.

Vraag 3
Gedragseffecten introduceren in ramingen heeft voordelen maar introduceert een extra variabele in het ramingsproces, namelijk of gedragseffecten überhaupt wel goed ingeschat kunnen worden. Hoe adviseert de Algemene Rekenkamer om te gaan met deze extra complicerende factor?

Vraag 6
De Minister geeft in zijn reactie op uw rapport aan dat: «indirecte effecten meestal niet exact te kwantificeren en noch objectief vast te stellen zijn». Deelt de Algemene Rekenkamer deze opvatting? Of is de Algemene Rekenkamer van mening dat er, voor een deel van de belasting- en premiesoorten, modellen zijn of ontwikkeld zouden moeten worden die in staat zijn om de werkelijkheid, binnen aanvaardbare standaardafwijkingen, te benaderen?

Vraag 9
Is het in het licht van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer wenselijk om de jaarlijkse sleuteltabel financiën (budgettaire opbrengsten of dervingen van wijzigingen in de belastingen) te wijzigen en/of uit te breiden met informatie over de invloed van economische- en gedragseffecten? Indien nee waarom niet? Indien ja, op welke wijze is dat wenselijk en haalbaar?

Vraag 10
Hoe weegt de Algemene Rekenkamer de nadelen van het meenemen van gedragseffecten?

In ons rapport constateren wij dat de opbrengsten c.q. kosten van individuele fiscale maatregelen in kabinetsnota's, waaronder de sleuteltabellen, alleen de directe effecten van de maatregel omvatten. In deze documenten wordt dus géén rekening gehouden met eventuele gedragseffecten die een fiscale maatregel teweeg kan brengen. Wij vinden dat nadelig voor de informatiepositie van de Tweede Kamer, omdat een inzicht in de te verwachten gedragseffecten van specifieke fiscale maatregelen van belang kan zijn voor een goede afweging van beleidsopties.

Omdat ons onderzoek niet gericht was op het in beeld brengen van eventuele complicaties bij de inschatting van gedragseffecten hebben wij

in ons rapport ook geen standpunt ingenomen over de mate waarin het haalbaar is om in alle ramingen rekening te houden met individuele gedragseffecten. Wij kunnen ons overigens voorstellen dat dit vraagstuk wél een belangrijke plaats krijgt in de door ons aanbevolen evaluatie van de informatievoorziening over de beoogde en gerealiseerde belastingontvangsten.

We hebben in ons rapport aanbevolen om de uitzonderingsregel die geldt voor het meenemen van gedragseffecten in ramingen te herformuleren in meer meetbare termen. De uitzonderingsregel zou vervolgens moeten worden vastgelegd in de begrotingsregels. Als de uitzonderingsregel in een raming wordt toegepast, zou dit expliciet moeten worden aangegeven. De Minister van Financiën heeft tijdens de Algemene Financiële Beschouwingen 2015 in antwoord op vragen van de Tweede Kamer hierover laten weten dat hij dit onderwerp met een positieve ondertoon aan de Studiegroep Begrotingsruimte meegeeft.[1] Wij zien het rapport van de Studiegroep ook daarom met belangstelling tegemoet.

Vraag 4
Is er inzicht in hoeverre de afwijkingen van de ramingen van belastinginkomsten tegenvallende macro-economische ontwikkelingen als oorzaak hebben gehad en in hoeverre gedragseffecten de oorzaak waren?

In het Financieel Jaarverslag Rijk verantwoordt het kabinet zich over de realisatiecijfers van de belastingopbrengsten. Daarbij wordt ook een vergelijking gemaakt met de oorspronkelijke raming voor dat jaar, inclusief het effect dat tussentijdse beleidswijzigingen hebben gehad op de geraamde inkomsten.
Alle resterende verschillen tussen raming en realisatie van belastinginkomsten schrijft het kabinet toe aan economische omstandigheden. Daarbij worden de verschillen gerelateerd aan macro-economische indicatoren. Dat betekent dat het kabinet in de reguliere verantwoording geen antwoord geeft op de vraag in hoeverre gedragseffecten mede de oorzaak waren van verschillen tussen geraamde en gerealiseerde cijfers.

Vraag 5
De Minister van Financiën geeft aan dat hij in de toekomst een geactualiseerde budgettaire tabel zal opstellen na de stemmingen over het belastingplan. Is het voor de Algemene Rekenkamer voldoende dat de Minister toezegt hierin de gevolgen van nota's van wijziging en aangenomen amendementen te verwerken of is het eveneens opnemen van de financiële consequenties van de aangenomen moties een expliciet onderdeel van de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer?

Wij concluderen in ons rapport dat de budgettaire effecten van (voorgestelde) wijzigingen van de fiscale wetgeving die in zowel moties als amendementen zijn opgenomen, niet overzichtelijk worden vastgelegd in één budgettaire nota. Op dit punt hebben wij geen concrete aanbeveling aan de Minister van Financiën geformuleerd, maar het ligt in de rede dat ook de financiële consequenties van aangenomen moties, indien voldoende concreet en indien het kabinet van plan is de motie uit te voeren, worden meegenomen in de toezegging van de Minister.

Vraag 7
In hoeverre leiden de verschillen tussen ramingen op kas-, transactie,- of EMU-basis tot verschillen in uitkomsten van ramingen?

[1] Handelingen II 2015/16, nr. 9, item 11, datum vergadering 1 oktober 2015.

In § 4.1 van deel II van ons rapport gaan wij in op de verschillende ramingsmethodieken. Wij geven daarbij aan dat in algemene zin het verschil in euro's tussen kas- en EMU-ramingen voor veel belastinginkomsten relatief beperkt zal zijn. Bij bijvoorbeeld de vennootschapsbelasting kan het verschil tussen kas-, transactie- of EMU-ramingen wél fors zijn, omdat hiervoor de daadwerkelijke betaling (in kastermen) in de tijd fors kan afwijken van het moment waarop de belastingaanslag betrekking heeft (transactie).

Vraag 8
Zijn er richtlijnen met betrekking tot welke ramingmethodiek (kas/trans/EMU) wanneer moet worden toegepast? Hoe luiden deze richtlijnen?

Uit de Comptabiliteitswet 2001 en daaruit voortvloeiende lagere regelgeving volgt dat de rijksbegroting wordt opgesteld op basis van kascijfers. De ramingen op EMU-basis worden gebruikt om de verwachte belastinginkomsten te laten zien die voor de betreffende periode medebepalend zijn voor het EMU-saldo. Daarvoor geldt het Europees Stelsel van nationale en regionale rekeningen (ESR2010) als richtlijn.
Er zijn ons geen formele richtlijnen bekend voor ramingsmethodieken voor het Belastingplan, maar uit ons onderzoek blijkt dat het kabinet hiervoor transactieramingen hanteert.